

Mémoire sur la restitution des terres aux communautés des Premières Nations, des Inuits et des Métis présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du Nord de la Chambre des communes par le British Columbia Specific Claims Working Group

Qui sommes-nous?

Créé en 2013 par une résolution de l'Union of British Columbia Indian Chiefs (UBCIC) [Regroupement des chefs indiens de la Colombie-Britannique], le BC Specific Claims Working Group (BCSCWG) [Groupe de travail sur les revendications particulières de la Colombie-Britannique] réunit des dirigeants autochtones et des techniciens des revendications particulières. Le BCSCWG a pour mission de plaider en faveur d'une résolution juste et équitable des revendications particulières déposées en Colombie-Britannique, par le biais d'une réforme systémique visant à faire respecter les droits des Premières Nations, tels qu'ils sont énoncés dans la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.

Introduction

Ce mémoire souligne la nécessité d'une disposition solide concernant la restitution des terres en tant que recours possible pour les Premières Nations dans le cadre de la politique de revendications particulières du Canada. La politique et les lois connexes font actuellement l'objet d'un processus de réforme, le Canada et l'Assemblée des Premières Nations s'engageant dans le développement d'un Centre indépendant pour le règlement des revendications particulières (CIRRP) afin de résoudre définitivement le conflit d'intérêt du Canada dans les processus de règlement des revendications particulières. En corollaire de son engagement en faveur de l'équité et de l'indépendance totale par rapport au gouvernement fédéral dans la gestion et l'évaluation des revendications, la proposition du CIRRP compte parmi ses principes fondamentaux l'intégration des lois et des mécanismes de résolution des litiges autochtones, ouvrant ainsi la voie à la mise en avant des visions du monde et des conceptions des pertes autochtones dans un nouveau processus de réparation, ainsi qu'à l'élargissement des formes acceptables de restitution de ces pertes dans le cadre d'un nouveau processus de règlement. On s'attend à ce que la question de la restitution des terres soit au cœur de l'élaboration des recours possibles dans le cadre du CIRRP. Compte tenu des délais impartis pour ces discussions, il est impératif que le Comité permanent des affaires autochtones et du Nord de la Chambre des communes (INAN) accorde une attention particulière à la restitution des terres dans le cadre du règlement des revendications particulières.

À propos des revendications particulières

Les revendications particulières sont des griefs historiques que les Premières Nations formulent contre le gouvernement fédéral lorsque le Canada ne s'acquitte pas de ses obligations légales aux termes des lois, des traités, des accords ou des politiques de création de réserves de la Couronne. Il existe des centaines de revendications non résolues en Colombie-Britannique, ce qui témoigne de la dépossession généralisée des Premières Nations par l'appropriation illégale et l'aliénation de leurs terres. Il s'agit notamment de la création de réserves, de villages et de zones de pêche indiens et de l'incapacité à les protéger par la suite, du déni systématique des droits de pêche et d'accès à l'eau, ainsi que de la perturbation et de l'enlèvement illégaux de sites sacrés et de sépultures.

Ces pertes sont le résultat de prémisses fausses et racistes telles que la *terra nullius* et les doctrines de la découverte et de la négation, qui ont permis aux gouvernements coloniaux de justifier l'appropriation de terres précieuses sur lesquelles ils n'avaient aucun droit légal ou moral. En outre, ces gouvernements ont imposé des systèmes juridiques et fonciers organisés, conçus pour accélérer l'installation de non-autochtones sur les territoires autochtones. Les systèmes d'appropriation des terres ont été légalisés et exploités dans le cadre de la *Loi sur les Indiens*, et l'appropriation illégale des terres s'est régulièrement produite en violation flagrante des protections minimales prévues par les lois coloniales ou fédérales. Ces actes de dépossession des terres ont ignoré, puis proscrit les lois, les protocoles et les systèmes de gouvernance autochtones.

Le recours à la restitution des terres dans les politiques anciennes et actuelles du Canada en matière de revendications particulières

Les Premières Nations s'engagent dans la procédure fédérale de règlement des revendications particulières en vue d'obtenir réparation pour des injustices historiques et sont rapidement frustrées par l'iniquité systémique de la procédure : le Canada se trouve dans une situation de conflit d'intérêts lorsqu'il évalue les plaintes déposées contre lui et le processus ne tient pas compte des lois autochtones et des protocoles de résolution des litiges dans le cadre du règlement des plaintes. Les Premières Nations sont également très critiques à l'égard des obstacles à la restitution des terres qui existent dans la politique fédérale en matière de revendications particulières et dans la législation connexe, obstacles qui résultent de l'iniquité inhérente à la procédure.

La politique du Canada en matière de revendications particulières prévoit officiellement la restitution des terres comme mesure corrective pour les requérants des Premières Nations. Sa première version en 1982, *Dossiers en souffrance : une politique des revendications des Autochtones : revendications particulières*, prévoit explicitement que les bandes indiennes doivent être indemnisées pour les terres cédées illégalement ou autrement prises, « soit par la restitution de ces terres, soit par le paiement de la valeur actuelle, non améliorée, de ces terres¹ ». L'importance de la restitution des terres aux Premières Nations a été examinée plus en détail dans la première partie de la politique, qui rend compte de la situation :

En ce qui concerne la compensation, l'opinion générale exprimée est que les bandes devraient être rétablies dans les positions qu'elles occupaient avant la perte. De nombreuses bandes considèrent les revendications non seulement comme un moyen de restaurer ou d'améliorer leurs terres, mais aussi comme un moyen d'obtenir les capitaux nécessaires au développement socio-économique. Lorsque des non-Indiens occupent des terres revendiquées, celles-ci doivent être restituées aux bandes concernées et, si nécessaire, les anciens occupants doivent être indemnisés par le gouvernement².

¹ Affaires indiennes et développement du Nord, *Dossiers en souffrance : une politique des revendications des Autochtones : revendications particulières*, 1982, p. 31 [TRADUCTION].
{ § 2 } *Ibid.*, p. 17 [TRADUCTION].

La politique actuelle, le *plan d'action relatif aux revendications particulières* : « *La justice, enfin* », introduite en 2007, maintient l'option de restitution des terres, mais précise que « si les terres changent de mains, cela ne peut se faire que sur la base de la volonté du vendeur ou de l'acheteur³ ». Les Premières Nations soulignent que cela protège effectivement les intérêts des tiers et de la Couronne au détriment des intérêts des Premières Nations, puisque le gouvernement fédéral est disposé à racheter les terres autochtones à titre de compensation, mais pas les terres des tiers.

La *Loi de 2008 sur le Tribunal des revendications particulières* prévoit que les décisions du Tribunal des revendications particulières sont limitées à des indemnités pécuniaires plafonnées à 150 millions de dollars, ce qui constitue un obstacle législatif à la restitution des terres et va dans le sens des restrictions imposées à la restitution des terres énoncées dans la politique relative aux revendications particulières.

L'échec du processus actuel à soutenir le retour des terres en tant que restitution

Bien que la restitution des terres soit un recours possible en vertu de la politique, il est rare que les règlements de revendications résultant de négociations aboutissent à la restitution des terres aux Premières Nations. Au contraire, les Premières Nations subissent d'énormes pressions pour accepter des paiements ponctuels en espèces. Lors des négociations, le Canada insiste sur le fait que les paiements financiers uniques constituent l'option de règlement privilégiée et la plus rapide, ainsi que le moyen de faciliter l'achat de terres privées « sur la base de la volonté du vendeur ou de l'acheteur ». Le processus de négociation lui-même est également notoirement long; avec le temps, les prix des terres augmentent, ce qui empêche souvent les Premières Nations de racheter les terres qu'elles ont perdues. Le calendrier des négociations impose également aux Premières Nations d'attendre le règlement final d'une revendication pour recevoir une indemnisation, même si des terres deviennent disponibles à l'achat pendant le processus de négociation, ce qui peut également entraîner la perte d'occasions de racheter des terres.

Le Canada encourage également les Premières Nations à acheter des terres dans le cadre des politiques d'ajout aux réserves (AR) et de droits fonciers issus des traités (DFT), plutôt que de négocier dans le cadre de la politique relative aux revendications particulières. Les Premières Nations critiquent vivement la politique d'AR, car elle donne la priorité aux propriétaires non autochtones, n'attribue pas suffisamment de terres, ne transfère pas les terres non contiguës au statut de réserve indienne et crée des obstacles à la sélection des terres en raison de conflits avec les gouvernements provinciaux et municipaux qui revendiquent des servitudes et des droits d'exploitation du sous-sol sur les terres convoitées. De même, les politiques en matière de DFT se heurtent à des obstacles importants, notamment des retards considérables, des divergences entre les régions en ce qui concerne la résolution des intérêts des tiers, ainsi que l'incapacité à mettre de côté toutes les terres de réserve sélectionnées.

Ces processus sont largement inefficaces et reflètent la façon dont le Canada considère ses obligations envers les Premières Nations, tout en louant les objectifs de réconciliation de l'actuel processus de revendications particulières. En pratique, toutefois, le Canada affirme que l'objectif

³ Affaires indiennes et du Nord Canada, *Revendications particulières : La justice, enfin*, 2007, p. 3 [TRADUCTION].

premier de la politique est de permettre au gouvernement fédéral de s'acquitter de ses obligations envers les Premières Nations en vertu de la législation canadienne et de se décharger de ses responsabilités en payant ses dettes financières⁴. La restitution aux Premières Nations se fait presque exclusivement sous la forme d'une compensation monétaire, alors que les Premières Nations insistent depuis des décennies sur le fait que la restitution des terres doit faire partie des mesures accessibles pour réparer les torts historiques du Canada, afin de revitaliser leurs communautés et de favoriser une véritable réconciliation avec la Couronne.

L'importance de la restitution des terres pour les Premières Nations

Les Premières Nations continuent d'exiger une restitution pour l'aliénation illégale de leurs terres. En 2022, l'UBCIC a adopté une résolution visant à rechercher un financement et un soutien pour plaider « en faveur d'un nouveau processus indépendant qui inclurait la restitution des terres⁵ ». En 2019, l'APN a organisé des séances de dialogue régionales sur les visions des Premières Nations concernant un processus indépendant de règlement des revendications particulières. Les sessions ont permis d'établir plusieurs principes clés, notamment la nécessité d'intégrer les lois autochtones et les mécanismes de résolution des conflits, de supprimer les limites arbitraires à l'indemnisation et d'assurer la restitution des terres. La proposition de réforme des revendications particulières de l'APN relative à un centre indépendant pour le règlement des revendications particulières (CIRRP) qui en résulte recommande l'élargissement des approches de règlement pour « incorporer des systèmes autochtones de restitution pour ce qui a été entièrement perdu lors de la violation d'obligations légales ». Cela peut se traduire par la restitution de terres, le partage de revenus, une compensation pour la perte de connaissances culturelles liée à la violation ou des règlements financiers pluriannuels⁶ ».

L'importance cruciale de la restitution des terres pour les Premières Nations et pour faire avancer la réconciliation a été soulignée près de trente ans plus tôt par la *Commission royale sur les peuples autochtones* (CRPA), qui a déclaré en 1996 :

Si nous recommandons d'accorder aux autochtones un territoire plus vaste et un meilleur accès aux ressources, ce n'est pas seulement pour respecter les obligations du passé ou pour acquitter une dette morale envers eux. C'est pour établir des assises consensuelles solides en vue d'une nouvelle relation entre les Canadiens autochtones et non autochtones, une relation qui reposerait sur un partage équitable de l'immense territoire canadien, sur un rapprochement mutuel et sur une coexistence pacifique. Autrement, aucun régime d'autonomie gouvernementale autochtone ne pourra fonctionner.⁷

La demande de mécanismes efficaces de restitution des terres aux Premières Nations est constante et de longue date.

⁴ Voir <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1100100030501/1581288705629>.

⁵ Résolution n° 2022-18 de l'EBCIC, appelant à la restitution des terres en tant que recours dans le cadre du règlement des revendications particulières, 2 et 3 juin 2022 [TRADUCTION].

⁶ Assemblée des Premières Nations, *Specific Claims Reform Proposal on an Independent Centre for the Resolution of Specific Claims (ICRSC)*, 2021, p. 13 [TRADUCTION].

⁷ Commission royale sur les peuples autochtones, *rapport, volume 2, Une relation à redéfinir*, 1996, p. 580.

La restitution pour les revendications particulières doit s'inspirer des lois autochtones

La politique du Canada en matière de revendications particulières et les mandats de négociation doivent s'aligner sur les droits des Premières Nations tels qu'ils sont énoncés dans les articles 18 et 27 de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, qui soulignent la nécessité d'une réparation et d'une restitution des terres, territoires et ressources autochtones par le biais des autorités décisionnelles et des procédures de leurs propres « lois, traditions, coutumes et régimes fonciers ». La Déclaration des Nations Unies souligne également l'importance de la restauration des terres dans ses articles 26 et 28, qui insistent sur le droit des peuples autochtones à leurs terres et à la réparation des terres confisquées et occupées par le biais de la restitution ou de l'indemnisation des terres qui leur appartiennent traditionnellement⁸. Ces clauses sont inscrites dans le droit fédéral en vertu de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* et dans le droit provincial en vertu de la *Loi sur la Déclaration des droits des peuples autochtones* de la Colombie-Britannique.

Les lois et la gouvernance autochtones doivent servir de base à l'élaboration et à la mise en œuvre de mesures correctives appropriées pour les fautes historiques commises par le Canada, y compris la restitution des terres. La juriste Nlaka'pamux (aujourd'hui juge), Ardith Walpetko We'dalx Walkem, écrit que la réconciliation exige de voir au-delà de la compensation monétaire pour le règlement des revendications parce qu'elle implique de rechercher la justice au-delà d'une forme étroite de dommages. Elle souligne que le fait d'être coupé de la terre a des conséquences intergénérationnelles à long terme sur les peuples autochtones, y compris sur leur ordre juridique. Chacun de ces ordres juridiques s'inscrit dans un territoire spécifique et y puise sa distinction et sa diversité. Par conséquent, la politique en matière de réclamations particulières doit répondre à l'injustice spécifique de cette perturbation. Les perturbations de la gouvernance et du droit autochtones ne peuvent pas nécessairement être compensées par des règlements monétaires, car elles représentent des préjudices intangibles pour les obligations des autochtones envers tous les êtres vivants sur un territoire. Walkem écrit : « Les cultures autochtones étant liées aux terres et aux ressources, le fait de ne pas réserver ou protéger les terres a eu des répercussions sur la langue, la spiritualité et la capacité d'enseigner aux nouvelles générations les croyances et les lois culturelles⁹ ».

La terre fait non seulement partie intégrante de l'autodétermination autochtone, mais elle est également essentielle au maintien et à la continuité de la langue, de la culture et de la nation autochtones. L'absence d'une procédure efficace de restitution des terres dans le cadre de la politique actuelle de revendications particulières viole le droit autochtone, les droits garantis par le paragraphe 35(1), les droits internationaux à l'autodétermination protégés par la Déclaration des Nations Unies, et constitue une atteinte à l'honneur de la Couronne et aux principes de réconciliation.

⁸ Nations Unies, *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, 2007.

⁹ Ardith Walkem, *A New Way Forward: Incorporating Indigenous Laws and Legal Orders into Specific Claims Processes*, 2018, p. 17 [TRADUCTION].

Conclusion et recommandations

Une réforme à grande échelle de la politique des revendications particulières est nécessaire, et le renforcement de la disposition relative à la restitution des terres doit être un élément fondamental de cette réforme.

Nous recommandons globalement au Comité d'élargir son étude sur la restitution des terres afin d'entendre les détenteurs de droits et de titres des Premières Nations et les personnes engagées dans le processus de revendications particulières pour discuter de l'éventail complet des options de restitution des terres pour les Premières Nations cherchant à résoudre leurs revendications particulières. Ces options doivent être explorées et développées en partenariat avec les Premières Nations et les organisations qui les représentent :

- Réformer le processus de transfert de terres de tiers, en tenant pleinement compte de la constitutionnalité des terres autochtones par rapport aux droits de propriété privée et commerciale, ainsi que de nouveaux modèles permettant d'élargir le cadre actuel de gré à gré entre vendeur et acheteur pour la restitution des terres dans le cadre de la politique sur les revendications particulières. Cela pourrait impliquer la création d'un fonds fiduciaire pour les revendications particulières, l'utilisation des fonds du passif éventuel pour garantir ce financement et la mise à jour du cadre d'indemnisation pour les terres faisant l'objet d'une revendication spécifique.
- Développer une approche stratégique qui implique la non-affirmation par les provinces de leur autorité réglementaire et législative, associée à des régimes de cogestion et à des accords juridictionnels partagés pour des terres revendiquées particulières, y compris l'exploration de modèles de cogestion et une notion élargie de compensation par le biais d'un partage des revenus des ressources.
- Accorder une importance primordiale aux droits légaux des Premières Nations dans le cadre des titres de propriété et des traités.

Un engagement plus poussé devrait explorer toutes les options possibles soulevées par les détenteurs de droits et de titres des Premières Nations.